

# Le coût économique d'une loi de mauvaise qualité

*Céline KAUFFMANN*

Économiste à l'Organisation de coopération et de développement économiques

Je vous remercie de cette invitation et vous félicite moi aussi pour la panoplie d'expertises réunies autour de la table. Je suis économiste au sein de la division politique réglementaire de l'OCDE et j'espère ne pas vous décevoir lors de cette présentation car, comme vous le verrez, le manque d'information et de données fiables entrave l'approche économique de cette question. À ce titre, le débat de tout à l'heure sur les lois issues du droit de l'Union est assez emblématique : nous chiffrons ainsi à 50 % environ les lois nationales d'origine européenne, mais ce chiffre atteint 80 % dans le domaine environnemental, où l'Union a une large prééminence.

Que fait la division de la politique réglementaire au sein de l'OCDE ? Son mandat la met au service du Comité de la politique réglementaire, constitué des représentants des pays de l'OCDE en charge d'une bonne gouvernance réglementaire dans leur pays. Ils peuvent être issus de divers ministères : du bureau du Premier ministre, de l'économie, du budget, *etc.* Le secrétariat auquel j'appartiens développe des outils pour améliorer la gouvernance réglementaire. Il effectue également des revues des pays qui permettent une évaluation qualitative du système mis en place et il formule enfin des recommandations. Mon rôle aujourd'hui est de délivrer quelques messages clés issus de l'expérience internationale sur le point de savoir comment améliorer la qualité de la gouvernance réglementaire.

Sur un sujet aussi vaste, je voudrais aborder trois aspects importants :

Il est possible d'atteindre les objectifs d'une politique, qu'ils soient sociaux, économiques ou environnementaux, à un coût moindre en légiférant mieux et en améliorant la qualité du système réglementaire (I). L'accent est mis sur la qualité des lois (et non uniquement sur l'aspect quantitatif du nombre de lois), ce qui demande une vision stratégique et globale du cycle de la gouvernance réglementaire. Cette vision répond

pour nous à trois exigences : la première est de ne pas prendre seulement en compte le stock des lois et des règlements, mais aussi le flux, puisque s'attaquer unilatéralement à l'un ou à l'autre ne résout pas *in fine* l'inflation législative. La seconde exigence est de viser une perspective globale de l'élaboration des lois jusqu'à leur mise en œuvre. Or, pour nous, la mise en œuvre et l'application des lois devraient presque être considérées avant leur élaboration. La troisième enfin, est de conduire une approche non seulement en terme de qualité juridique mais également d'impact sur la société, qu'il soit économique, social, ou environnemental.

Ces exigences se sont traduites, dans les pays de l'OCDE, par la mise en place d'un arsenal institutionnel pour assurer à un haut niveau la qualité du système réglementaire (II), ainsi que par le développement d'un certain nombre d'outils, au premier rang desquels les études d'impact (III).

Sur ces trois aspects, il convient d'aborder quatre points particuliers :

## I. Le coût de la réglementation

En qualité d'économiste, on m'a demandé une évaluation du coût d'une mauvaise réglementation. Il n'est pas question ici du coût absolu de la réglementation, puisque les normes ont vocation à atteindre des objectifs de politique publique. Il faut donc s'intéresser au coût de cette réglementation au regard des bénéfices attendus. Or, c'est précisément sur ces derniers que l'on manque cruellement d'informations et de données chiffrées. Jusqu'à présent, les pays de l'OCDE ont pu réaliser des simulations et des estimations des réductions de coûts attendus des programmes de simplification administrative, plus aisés à appréhender. On peut citer l'exemple de la Belgique, de la Suède ou des Pays-Bas. Un autre effort d'estimation a été réalisé au niveau macroéconomique. Le Département des affaires économiques de l'OCDE s'est ainsi penché sur les gains à espérer d'une simplification de la réglementation sur le marché des produits et du travail. Ces gains pourraient atteindre 5 à 10 % du PIB sur dix ans. Mais, encore une fois, des données précises, tant quantitatives que qualitatives, sont indispensables pour affiner cette estimation.

## II. L'architecture institutionnelle en soutien à une bonne gouvernance réglementaire

Pour assurer l'efficacité de la politique réglementaire, les ingrédients sont relativement connus : un soutien des hautes instances politiques et une position stratégique de la politique réglementaire au centre du gouvernement, permettant la cohérence de l'action, des moyens et des marges de manœuvre. Concrètement, cette démarche a pris pour forme, au sein des pays de l'OCDE, l'établissement d'organismes de supervision au centre du gouvernement. Les premiers à l'avoir fait sont les Etats-Unis, par le biais de l'*Office of Information and Regulatory Affairs*, au sein de l'*Office of Management and Budget*, dans les années 1990. Depuis, la pratique s'est généralisée dans les pays de l'OCDE, la grande majorité possédant un organisme similaire.

Une tendance beaucoup plus récente est au développement d'autorité de contrôle de la politique réglementaire indépendante de l'exécutif. C'est le cas du Conseil de contrôle réglementaire, établi en 2006 en Allemagne, qui reçoit les projets de lois des ministères et détermine si l'évaluation des coûts et le choix des mesures sont appropriés à l'action publique visée. En Australie, la *Productivity Commission* est un organisme sous mandat du gouvernement mais indépendant, chargée de développer l'analyse, de collecter des données et d'émettre des recommandations stratégiques sur la politique réglementaire.

## III. Les outils de gestion d'une bonne politique réglementaire

Depuis une vingtaine d'années, les pays de l'OCDE se sont dotés d'outils de gestion réglementaire, dont les études d'impact *ex ante* des projets de loi et de nouvelles réglementations. Le suivi des études d'impact conduit par notre département montre qu'elles restent largement un exercice formel au sein de l'OCDE, bien que tous les pays s'en soient dotés. Ainsi, seule la moitié d'entre eux vérifient que les études d'impact sont développées en conformité avec les critères établis au préalable. Seule une poignée de pays évalue la capacité des études d'impact à faire évoluer les projets de loi. En 2004, la Corée du Sud estimait ainsi que 29 % des projets de lois avaient été modifiés à la suite d'une étude d'impact. Mais cette pratique demeure minoritaire.

Les principes d'une bonne étude d'impact sont également assez connus :

- (a) L'approche doit être proportionnelle. Les études sont plus détaillées pour les projets de loi ayant un fort impact économique, que ce soit en terme de coût ou de bénéfice. La pratique la plus répandue est d'établir un seuil au-delà duquel l'étude sera détaillée, simplifiée en deçà.
- (b) Conduire une approche sérieuse des alternatives à la loi ou à la réglementation. Quelles sont-elles? Qu'apporteraient la loi ou la réglementation en comparaison? Ce second principe implique que l'étude d'impact soit menée suffisamment en amont pour permettre un changement de cap.
- (c) La prise en compte de la mise en œuvre de la loi dès la production réglementaire. Dans ce domaine, les Pays-Bas se sont montrés assez précurseurs, en intégrant dans l'étude d'impact des critères de mise en œuvre de la loi; lesquels servent également, une fois la loi en place, à mesurer ses effets.

#### IV. Le rôle particulier du Parlement dans le cycle de gouvernance réglementaire

Les parlements des pays de l'OCDE ont des visions assez divergentes de leur propre rôle dans la gouvernance réglementaire. On distingue deux rôles possibles: le premier de contrôle de la qualité des études d'impact et le second d'évaluation *ex post* de l'application des lois. Or il est des pays où ce rôle d'évaluation a plus d'ampleur qu'en France. On a cité le cas du Royaume-Uni et sa *Scrutiny Unit*, dont le mandat s'étend de la révision des projets de lois à l'évaluation de leurs effets *ex post*. Pour ce faire, elle dispose d'un personnel d'une vingtaine de membres soumis à une obligation d'impartialité. Il n'existe pas de mode d'organisation optimal dans ce rôle d'évaluation. Ainsi, l'Unité de contrôle parlementaire de l'administration en Suisse, établie dès 1991, et l'Unité d'évaluation et de recherche en Suède, créée en 2002, poursuivent le même but, mais divergent dans leur organisation interne. La grande leçon que l'on peut tirer de ces expériences est que le Parlement n'aura jamais les ressources suffisantes pour internaliser toutes les procédures d'évaluation, qu'elles soient *ex ante* ou *ex post*.

Dans tous les cas, le partenariat avec des unités de recherches et des consultants externes s'est montré fructueux.

Je voudrais terminer en rappelant une nouvelle fois l'importance de la collecte d'information et de données dans ce contexte afin de baser les évaluations et la performance de la politique réglementaire. Or, ces données manquent aujourd'hui, ce qui permettrait de faire émerger des comparaisons bénéfiques entre les pays.